

ТРАНСАКЦИОННЫЕ ИЗДЕРЖКИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСНЫХ ПРОЦЕДУР

(НА ПРИМЕРЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ)



БУРКОВ
Александр
Владимирович,

эксперт Института управле-
ния закупками и продажами
им. А.Б. Соловьева, НИУ ВШЭ



ЕФИМОВ
Андрей
Рудольфович,

к. техн. наук, старший
преподаватель ФГБОУ
ВО «НИУ "МЭИ"»



ИВАНОВ
Александр
Юрьевич,

ведущий консультант
ООО «РТ-Комплектимпекс»

До сих пор проблема транса-
кционных издержек редко оказы-
валась в поле зрения экспертов.
Некоторые специалисты по го-
сударственным закупкам просто
не понимают сути этого понятия.
В настоящей статье под транса-
кционными издержками мы под-
разумеваем время, которое специалист контракт-
ной службы тратит на размещение документации
и проекта контракта в ЕИС, на подбор формулиро-
вок при изложении требований к товару или услу-
ге (далее в настоящей статье также — ТИ)¹.

Коротко рассмотрим понятие транзакции. Со-
гласно Оливеру Уильямсону, «транзакция имеет
место тогда, когда товар или услуга переходит
от заключительной точки одного технологическо-
го процесса к исходной точке другого, смежного
с первым. Заканчивается одна стадия деятельно-
сти и начинается другая»².

Идея транзакции была описана у Адама Смита
на примере разделения труда при производстве
булавок. «Один [рабочий] тянет проволоку, дру-
гой выпрямляет ее, третий обрезает, четвертый
заостряет конец, пятый обтачивает один конец
для насаживания головки; изготовление самой
головки требует двух или трех самостоятельных

операций»³. Изготовление булавок в то время со-
стояло из приблизительно 18 операций, и каждый
раз, когда булавка переходила из рук одного рабо-
чего в руки другого, имела место транзакция.

Транзакционные издержки — это издержки,
возникающие при осуществлении транзакций.

Одно из наиболее известных определений
транзакционных издержек принадлежит Кеннету
Эрроу, который назвал их издержками эксплуата-
ции экономических систем. Он сравнил это поня-
тие с трением в физике: «Подобно тому,
как трение мешает движению физических объек-
тов, распыляя энергию в форме тепла, так и тран-
закционные издержки мешают перемещению ре-
сурсов к тем пользователям, для которых они
представляют наибольшую ценность, "распыляя"
полезность этих ресурсов по ходу экономического
процесса. ... следует заметить, что экономист,
игнорирующий существование транзакционных из-
держек, будет сталкиваться с такими же трудностями
при объяснении экономического поведения,
с какими сталкивался бы физик, игнорирующий
факт трения при описании движения физических
объектов»⁴.

Поскольку мы рассматриваем относительно
узкий (из всего многообразия существующих)
сегмент ТИ, сразу выделим те, которые отно-

¹ В литературе бывает два способа указания на это понятие («транзакционные» и «транзакционные»). Это неудивительно, поскольку изначально понятие транзакционных издержек взято из английского языка (англ. transaction). Тем не менее, в банковской и юридической сфере больше распространено написание «транзакционные».

² О. Уильямсон. Экономические институты капитализма, 1996.

³ А. Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов, 1776.

⁴ Цит. по Капелюшников Р. И. Теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем). М.: ИМЭМО РАН, 1990.

саятся к применению норм Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее в настоящей статье также — 44-ФЗ). При этом мы взяли не формальные, сухие научные формулировки, а попытались перечислить их по сути, чтобы все специалисты заказчиков эти издержки у себя бы обнаружили.

В 44-ФЗ и подзаконных (прямо или косвенно) актах ТИ почти никак не учитываются. Обнаруживаются случаи, когда заказчик перепутал, какой и как использовать нормативно-правовой акт, когда использовать. Из-за этого ТИ растут (например,

возникает такая последовательность событий: ошибка — отмена — переобъявление, и далее — всё это затраты времени и средств). Фактически, выполнение многих формальных процедур (а значит, создание ТИ) вызывает дополнительные расходы государственного бюджета.

Ситуация рассмотрена на примере образовательных услуг — курсы повышения квалификации в сфере государственных закупок. В предыдущих статьях мы уже рассматривали некоторые из проблем в этой области, в этот раз рассмотрели их через призму ТИ.

Для сравнения были выбраны ТИ при «обычных» конкурсах (формально — «открытые конкур-

Рисунок 1.

Открытый конкурс, количество в шт., распределение по месяцам 2018 г.

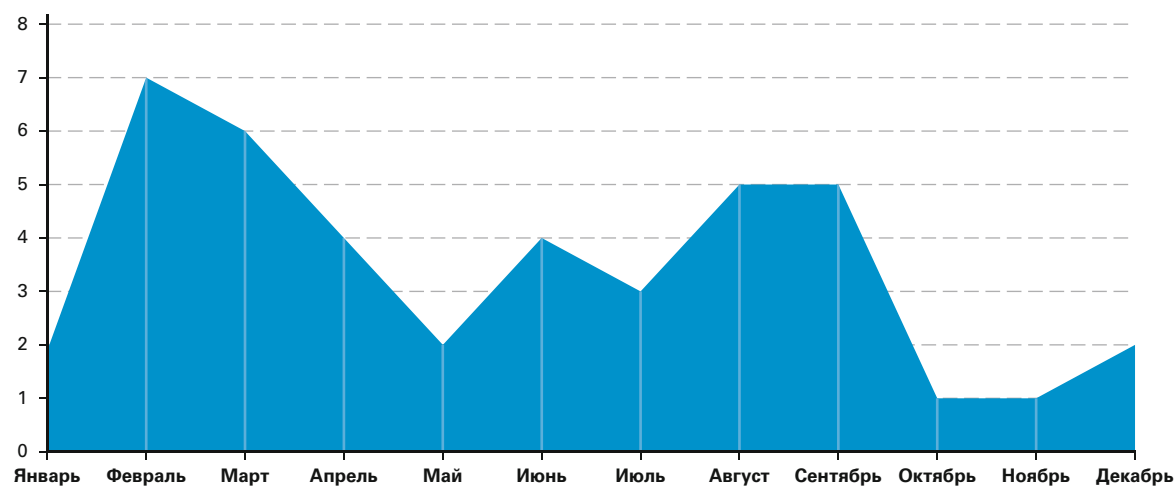


Рисунок 2.

Открытый конкурс, объем средств, направленных заказчиками (определен на основании начальных цен), распределение по месяцам 2018 г.

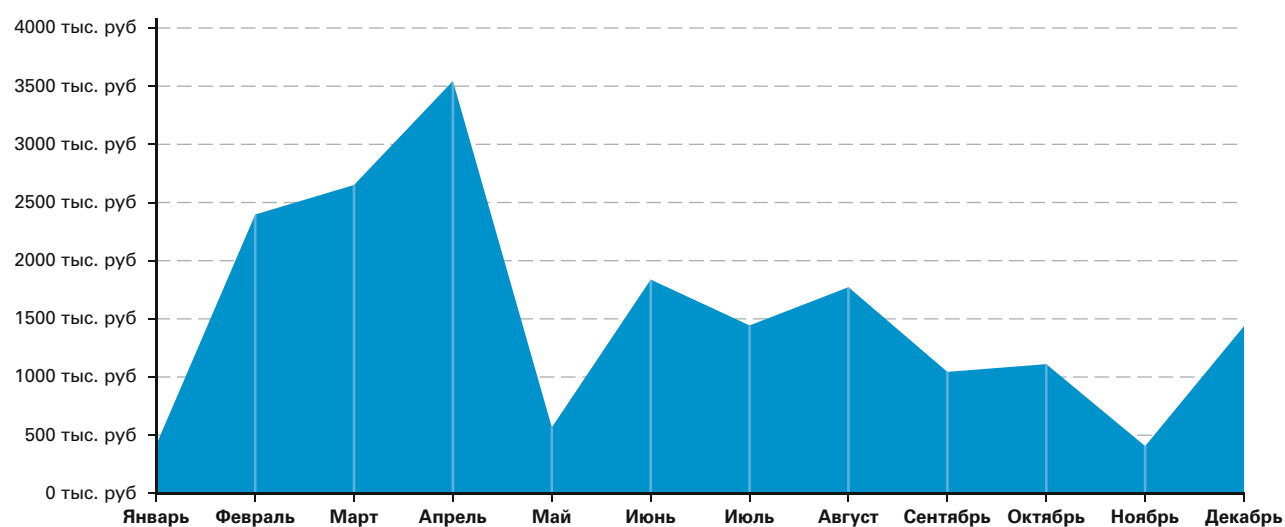


Рисунок 3.

Открытый конкурс в электронной форме, количество в шт., распределение по месяцам 2019 г.

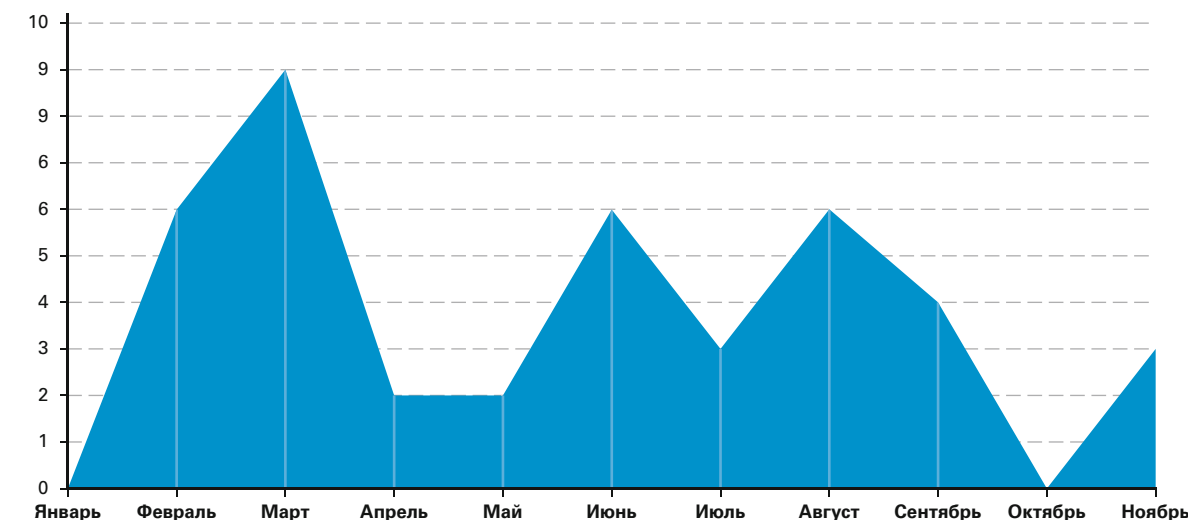
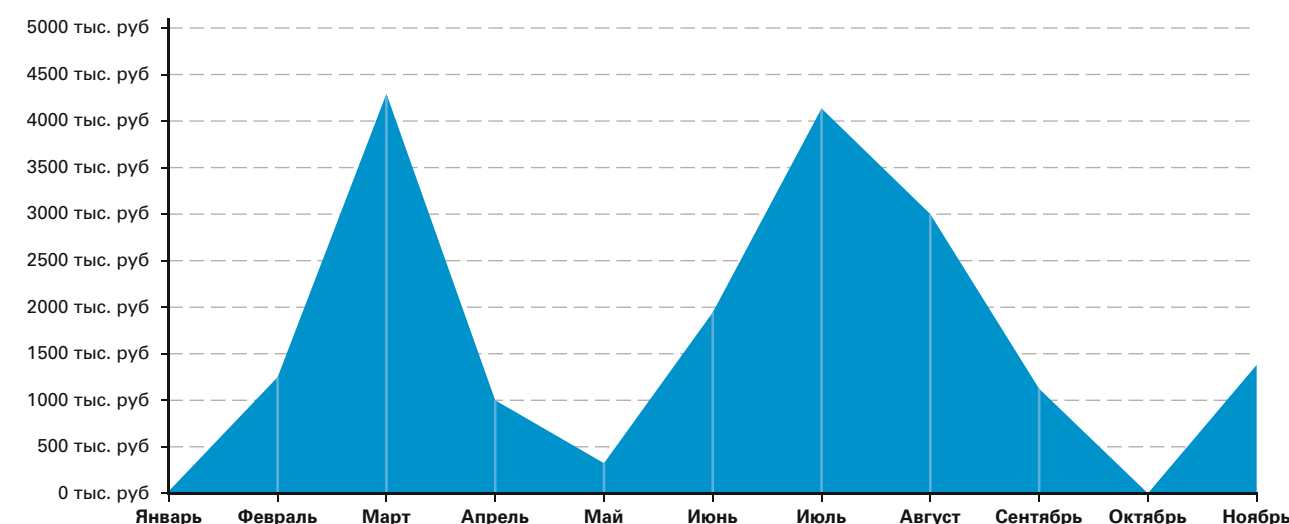


Рисунок 4.

Открытый конкурс в электронной форме, объем средств, направленных заказчиками (определен на основании начальных цен), распределение по месяцам 2019 г.



сы», которые проводились до 2018 г. в порядке, предусмотренном ст. ст. 48–5444-ФЗ) и при открытых конкурсах в электронной форме (далее в настоящей статье также — электронный конкурс) в порядке, предусмотренном ст. ст. 54.1–54.7 и 83.2. Была рассмотрена статистика по указанным процедурам, по количеству процедур и по установлен-

ным начальным ценам (на основе самой «свежей» статистики, применительно к одному календарному году для каждой процедуры) (Рисунки 1–4).

Как видно, изменение способа закупки не привело к существенным переменам объемов закупок указанных услуг⁵. Можно «на полях» указать, что внесение существенных изменений к сере-

⁵ Количество процедур и начальная цена контрактов для данной статьи определены на основе данных из ЕИС, в отношении словоформы «контрактная система» в любых сочетаниях, затем были проанализированы все конкурсы на предмет соответствия сути закупки ее наименованию, все «лишние» были исключены. Нужно отметить, что погрешность (примерно 5 %) осталась, т. к. является практически неустранимой.

дине 2019 г. в 44-ФЗ обеспечило два внятных «горба» на графике. Тем интереснее было определить, как повлияло изменение способа закупки на размер ТИ.

Основными действиями, которые создают ТИ, являются расчет и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, внесение информации в план-график закупки, само проведение закупки и заключение контракта.

Мы рассмотрели затраты времени и количество условных рисков при проведении конкурсных процедур, проанализировали ситуацию до принятия пакета изменений в 44-ФЗ, предусмотревшего использование электронных процедур и, соответственно, после, когда пакет изменений вступил в силу. Сравнение размера транзакционных издержек мы провели только для процедур, которые присутствовали как до использования электронных конкурсов, так и присутствуют сейчас.

Исследование носит оценочный характер, сделан ряд допущений, перечисленных далее.

- По факту учитываются человеко-часы. Если то или иное действие выполняет один специалист, для обработки берется количество времени (в часах), которое необходимо для выполнения соответствующих действий одному контрактному управляющему.
- Действия, подразумевающие принятие коллегиального решения, подразумевают кратное увеличение временных ресурсов. Принимаем одинаковое условие, что решения выносит конкурсная комиссия из 5 человек.
- Каждое значимое действие заказчика будем считать одним условным риском — риском совершить ошибку. Фактически одно действие может подразумевать возможность соверше-

ния нескольких ошибок. Так, один и тот же протокол может быть неправильно составлен, а может быть несвоевременно размещен в Единой информационной системе (или и то, и другое вместе).

- Дополнительные допуски: процедура не обжаловалась, т. е. не приостанавливалась; конкурс состоялся; победитель от заключения контракта не уклонялся; протокол разногласий не оформлялся.
- Единая информационная система, а также электронные торговые площадки работали в штатном режиме без сбоев.

Таким образом, перевод конкурсной процедуры в электронную форму приводит к снижению временных затрат персонала заказчика (контрактных управляющих и членов комиссии) и уменьшению рисков для заказчика.

Мы «вывели за скобки» издержки, возникающие при согласовании закупки контрактным управляющим с другими подразделениями заказчика и руководящим персоналом заказчика. Такие издержки чрезвычайно трудно формализуются, и их параметры специфичны для каждой организации. К сожалению, иногда (при взаимодействии между разными подразделениями заказчика) они представляются чрезвычайно высокими. Также сложным вопросом является проблема возникновения рисков заказчика, вызванных некорректной работой оператора электронной площадки.

Отметим, что в данной статье мы рассматривали только временные издержки заказчика (контрактной службы заказчика) и не затрагивали финансовые издержки. Это может быть темой отдельных исследований. ■



Таблица 1.
Определение временных затрат и рисков заказчика

	Действия заказчика, комиссии заказчика	Конкурс	Электронный конкурс
1	Расчет и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, в том числе:	Время: 4 часа Риски: 2	Время: 4 часа Риски: 2
1.1	Формирование запросов, их рассылка или анализ иных источников информации	2	2
1.2	Анализ результатов	2	2
2	Внесение информации в план-график закупки, в том числе:	Время: 1,5 часа Риски: 2	Время: 0,5 часа Риски: 1
2.1	Формирование отчета о выборе способа закупки	1	0
2.2	Внесение информации в план-график, внесение изменений в план-график	0,5	0,5
3	Проведение закупки, в том числе	Время: 31 час Риски: 9	Время: 24,5 часа Риски: 8
3.1	Формирование извещения	1	1
3.2	Разработка документации и проекта контракта	6	6
3.3	Подготовка разъяснений документации	1	1
3.4	Размещение разъяснений	0,5	0,5
3.5	Направление разъяснений	0,5	0
3.6	Прием заявок	1	0
3.7	Вскрытие конвертов	2x5	0
3.8	Рассмотрение и оценка первых частей заявок	0	1x5
3.9	Рассмотрение и оценка вторых частей заявок	0	1x5
	Рассмотрение и оценка заявок /Подведение итогов	2x5	1x5
3.10	Выдача разъяснений	1	1
4	Заключение контракта	Время: 3,5 часа Риски: 4	Время: 2,5 часа Риски: 3
	Подготовка проекта контракта	1	1
	Передача проекта контракта/Направление проекта контракта	0,5	0,5
	Проверка сведений и заключение контракта	1	1
	Возврат денежных средств участникам закупки (кроме лица, с которым заключается контракт)	1	0
ИТОГ			
	Временные затраты	40 часов	31,5 часа
	Риски	17	14